

Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N° 2. Diciembre de 2022

EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL COMO CAMINO HACIA IGUALDAD REAL O MATERIAL

Jesús Hernando Álvarez Mora¹

Resumen

El artículo tiene como propósito resaltar la importancia que en Colombia viene cosechando la institución jurisprudencial constitucional conocida como el estado de cosas inconstitucional y su positiva relación con sectores sociales históricamente marginados o abandonados por el Estado o víctimas de la sinrazón humana fundada en el egoísmo y la maldad. Luego de hacer una breve referencia sobre la acción de tutela con el único propósito de contextualización, se define estado de cosas inconstitucional y se precisan los requisitos para su procedencia definidos por la Corte Constitucional. Finalmente, se referencian en cuadro resumen las sentencias que en Colombia se han proferido en esta materia bajo la Constitución Política de 1991, lo que da soporte a las conclusiones.

Palabras claves: Constitución Política, Corte Constitucional, acción de tutela, derechos fundamentales, principio constitucional, igualdad, colaboración armónica, estado de cosas inconstitucional.

1. INTRODUCCIÓN

En estos 31 años de vigencia de nuestra Norma de Normas², se han destacado los mayúsculos logros y grandes avances que ha tenido Colombia desde su

¹ Abogado y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, Doctor en Derecho de la Universidad Alfonso X El Sabio de España. Docente de Derecho Constitucional. Ha sido decano y rector de la sede principal de la Universidad Libre, conjuer de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo Nacional Electoral y de la Corte Constitucional. Es Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

² La Constitución Política de 1991 fue sancionada el día 4 de julio de 1991 por los copresidentes de la Asamblea Nacional Constituyente Álvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro Wolff y Horacio Serpa Uribe y promulgada en la Gaceta de la Asamblea Constituyente el día 7 del mismo mes y año.

expedición. Entre estos se encuentran, sin asomo de duda, la Corte Constitucional³ y las acciones constitucionales⁴, entre ellas, la llamada joya de la corona como lo es la acción de tutela, que tiene como fin proteger los derechos constitucionales fundamentales y, como efecto, ha facilitado el acceso de todas las personas, sin consideración diferente a su ser, a la administración de justicia, a una justicia material y eficaz, cual soporte de una verdadera democracia. Por esta y otras razones, la jurisprudencia se ha convido en un medio idóneo para la protección de los derechos fundamentales.⁵

La acción de tutela, que fue instituida pensando en la persona individualmente considerada a la cual se le amenace o se le vulnere uno o varios derechos constitucionales fundamentales, ha tomado un vuelo relevante y determinante por vía jurisprudencial. No sólo se ha quedado en la concreción individual de protección efectiva de los derechos, sino que ha avanzado, de manera ejemplarizante, ante un mundo fáctico en que la amenaza o vulneración de dichos derechos la padece de manera reiterada, consistente y sistemática, un grupo de personas por la acción o la omisión de varias autoridades, dando paso a declaratorias de estado de cosas inconstitucional (ECI) mediante sentencias llamadas estructurales.

Para una mejor comprensión del tema central en este escrito, esto es, del ECI, brevemente se alude a algunos aspectos básicos de la acción de tutela, de tal suerte que el lector avezado en el tema bien puede prescindir de su lectura y nada pasa. La importancia puede radicar en el cuadro resumen de sentencias de ECI que nuestro Tribunal Constitucional ha proferido bajo el abrigo de la Constitución Política de 1991 (CP). Se precisa que no se trata de un riguroso estudio técnico de línea jurisprudencial en la materia, sino de una relación de sentencias con criterio cronológico que tiene como fin mostrar, de manera sencilla, los asuntos problemáticos tanto fácticos como jurídicos que han dado lugar a fallos declarando los ECI.

2. ACCIÓN DE TUTELA

2.1 Un compromiso internacional

Luego de la tragedia humanitaria que significó la segunda guerra mundial, fue imparijitable un despertar en la necesidad de proteger los derechos humanos con una visión universal. No obstante las declaraciones de derechos humanos que a la sazón habían inspirado el modelo de Estado liberal de derecho⁶, en el contexto de posguerra surge la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de

³ Sobre la importancia de la Corte Constitucional, se recomienda el libro *La Corte Constitucional y sus magistrados. Derecho Constitucional para la humanidad*. JIMÉNEZ, William Guillermo, Universidad Libre, Bogotá, 2021.

⁴ Con frecuencia se suele hablar de una Constitución contenciosa debido a que en su texto se contemplan varias acciones que, por lo mismo, son de rango constitucional: habeas corpus (Art. 30), acción de tutela (Art. 86), acción de cumplimiento (Art. 87), acciones populares y acción de grupo (Art. 88), acción de repetición (Art. 90), acción de nulidad por inconstitucionalidad (Art. 237/2), acción pública de inconstitucionalidad (Art. 241), acción de pérdida de investidura (Art. 183) y acción nulidad electoral (Art. 264).

⁵ TOLOSA VILLABONA, Luis Armando. *La jurisprudencia como medio para la protección de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Libre. Primera Edición, 2022.

⁶ La más importante y de mayor influencia en Occidente y, por supuesto en Colombia, fue la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, Francia.

diciembre de 1948⁷. En este valioso instrumento internacional, que viene a nutrir el modelo de Estado social, constitucional y democrático de derecho, de manera expresa se les exige a los Estados miembros de la Naciones Unidas (ONU) que deben tener un mecanismo efectivo para la protección de los derechos fundamentales.

Dice el artículo 8º de la Declaración “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

A su turno, ante las contantes vulneraciones de los derechos humanos en el tejido americano y, en consecuencia, la imperiosa necesidad de actuar en bloque regional para coadyuvar en la garantía de los derechos y libertades y defender y fortalecer la democracia, en el año de 1969, en la ciudad de San José de Costa Rica, fue proclamada por la Organización de Estados Americanos (OEA) la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸, la que también exige a los Estados miembros instituir un mecanismo o recurso que, además de efectivo, sea sencillo y rápido, para la protección de los derechos fundamentales.

Prescribe dicha Convención:

“Artículo 25 Protección Judicial

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

“2. Los Estados Partes se comprometen:

“a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

“b) a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y

“c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Como se puede inferir, los señalados instrumentos internacionales suscritos en cada caso por organismos de los cuales Colombia es Estado parte le imponían la obligación de contemplar un recurso efectivo, sencillo y rápido para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, compromiso que con tesón honró el constituyente de 1991 al contemplar la acción de tutela.

2.2 Desarrollo constitucional, legal y reglamentario

La acción de tutela está contemplada en el artículo 86 de la CP, que dice:

⁷ Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, mediante la Resolución 271A (III).

⁸ Conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, fue suscrita en esta ciudad luego de la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. En Colombia fue aprobada mediante la Ley 16 de 1972.

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

“La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

“En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

“La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

A nivel constitucional⁹, también es importante tener presente el artículo 241/9 de la CP que autoriza a la Corte Constitucional, en su papel de guardiana de la integridad y supremacía de la CP, “*Revisar, en la forma que determine la Ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales*”.

De otro lado, se aclara que a la luz del artículo 152/1 de la CP, la acción de tutela se debió regular por medio de una ley estatutaria¹⁰. Sin embargo, ante la urgencia de su entrada en vigor y como quiera que al ser promulgada la CP no estaba sesionando el Congreso de la República¹¹, mediante el artículo transitorio 5/b de la CP se revistió al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para regular por medio de decretos con fuerza de la ley, entre otros institutos jurídicos, la acción de tutela. Es por esta razón que esta acción está

⁹ De la misma manera, son relevantes los artículos 93 y 94 de la CP, en clave de bloque de constitucionalidad. Sobre este tema, se recomienda MANILI, Pablo Luis, Bloque de Constitucionalidad. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2005.

¹⁰ Especial categoría de la ley que incluye la CP. Se caracteriza, según lo normado por los artículos 152 y 153 de CP, por las materias a ellas reservadas entre las cuales se encuentran los recursos para la protección de los derechos fundamentales, el trámite especial para su aprobación por el Congreso de la República exigiendo que sea tramitada en una misma legislatura y aprobada por mayoría absoluta y, finalmente, un control previo de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional.

¹¹ CALDERÓN, Camilo. Revocatoria del Congreso en 1991. Revista Credencial Historia No. 162. Biblioteca Virtual del Banco de la República. En línea: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-162/revocatoria-del-congreso-en-1991>. Consultado el 02 de junio de 2022.

regulada por medio del Decreto 2591 de 1991¹², su principal norma legal¹³.

En el ámbito reglamentario, el presidente de la República, con fundamento en el artículo 189/11 de la CP, ha expedido los siguientes decretos reglamentarios, con especial énfasis en materia de reparto de la acción de tutela: Decreto 306 de 1992, Decreto 1382 de 2000, Decreto 1069 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho¹⁴), Decreto 1834 de 2015 (Reparto de tutelas masivas) y el Decreto 333 de 2021¹⁵.

Por último, ha de observarse el Acuerdo 02 de 2015, “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

2.3 ¿Qué es la tutela?

Es un recurso, mecanismo o medio judicial especial para la protección de los derechos fundamentales¹⁶. Es, entonces, un recurso efectivo, sencillo, inmediato y sumario de amparo que tienen todas las personas para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando no exista otro medio judicial para su protección o existiendo se interponga para evitar un perjuicio irremediable.

En el campo procesal, la tutela se puede asumir como una acción¹⁷. De esta manera se puede definir como la facultad que tiene toda persona de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para la protección de uno o varios derechos fundamentales conculcados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, en los términos que prescribe la CP.

Se resalta que la acción de tutela es de tal importancia y entidad para la población

¹² El Decreto 2591 de 1991 ha sido objeto de varios pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional al ser demandados algunos de sus apartes en virtud de la acción pública de inconstitucionalidad: C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Rodríguez; C-018 y C-054 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-155A de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz; C-531 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-134 de 1994 y C-243 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-092 de 1997 y C-1716 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-1006 de 2008 y C-367 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; C-483 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-378 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-940 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-987 de 2010 M.P. Humberto Antonio Cierra Porto. C-122 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido; y C-132 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹³ También tiene como soporte legal el artículo 43 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

¹⁴ Puede consultarse en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74174>

¹⁵ El Decreto 333 de 2021, expedido por el presidente de la República Iván Duque Márquez, introduce modificaciones al Decreto 1069 de 2015 en materia de reparto de la acción de tutela, el cual ha tenido relevantes críticas, en particular, por el numeral 12 del artículo 1º que dice: “*Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad nacional, así como las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado*”.

¹⁶ Por esta vía también se protege la guarda e integridad de la CP. Es más, el mismo Decreto 2591 de 1991, en su artículo 29, numeral 6, prevé que el juez constitucional puede aplicar la excepción de inconstitucionalidad en un fallo de tutela. REY CANTOR, Ernesto. El Derecho Procesal Constitucional. Un nuevo concepto. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2010, p. 73.

¹⁷ La doctrina, generalmente, le otorga la categoría de mero recurso procesal. PARRA GUZMÁN, Mario y VELANDIA CANOSA, Eduardo. Tutela Jurisdiccional de los derechos fundamentales, Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2000, p. 87.

colombiana, que la misma Corte Constitucional le ha dado la calidad de derecho fundamental.

“La acción de tutela como tal tiene el carácter de derecho fundamental toda vez que es el instrumento concebido por el Constituyente para garantizar la protección de los restantes derechos fundamentales que sin él perderían buena parte de su eficacia y arriesgarían esfumarse. El contenido y contornos esenciales de los derechos fundamentales y de sus garantías y mecanismos básicos de protección, se establecen y perfilan en la misma Constitución y ello evita que las leyes los relativicen; vale decir, los derechos y sus garantías son fundamentales porque son un límite a la acción del Legislador.”¹⁸

2.4 Algunas características de la acción de tutela¹⁹

2.4.1 Informal

Esta característica soporta al menos dos dimensiones. De un lado, tiene directa relación con su razón de ser, es decir, ser un mecanismo sencillo, de fácil comprensión e interposición de tal manera que la pueda interponer, atendiendo al sentido común²⁰, la persona afectada sin necesidad de abogado, lo que facilita el acceso de toda persona a la administración de justicia. La otra dimensión es que propicia la prevalencia del derecho sustancial sobre los procedimientos, obviando los ritualismos innecesarios con tal de garantizar efectivamente los derechos y libertades. “La tutela, como acción de garantía, busca limitar el formalismo y propiciar decisiones sustantivas, que permitan hacer realidad la regla según la cual, “la finalidad de la norma procesal es ser medio para la efectiva realización del derecho material”²¹. En todo caso, la informalidad no implica arbitrariedad por parte del juzgador. Dicho de otra manera, el juez de tutela debe garantizar el debido proceso conforme a las voces del artículo 29 de la CP y demás normas concordantes, observando razonablemente el derecho a la defensa del accionado.

2.4.2 Sumaria

Uno de los indicadores de civilidad de una Nación es la pronta y cumplida justicia, deuda impagable en Colombia no obstante los esfuerzos realizados en el presente siglo, en especial, en torno a la oralidad²². La celeridad, que sea sumaria, rápida en el tiempo, es una de las fortalezas de la acción de tutela, que bien puede concebirse como una excepción de una mal endémico nacional. La misma CP fija un término perentorio de diez días en primera instancia, lapso durante el cual el

¹⁸ Sentencia C-531 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹ Otra visión sobre las características de la acción de tutela puede verse en PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Editorial Temis, 1997, p. 285.

²⁰ Así se puede inferir del tenor del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991.

²¹ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel F., Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Editorial Temis, Sexta Edición, 2000, p. 332. A su vez cita la sentencia T-1306 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²² Con la expedición de la Ley 2213 de 2022 “Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones.”, se aviva la esperanza de lograr una pronta y cumplida justicia y de facilitar un mayor acceso a la administración de justicia. Es un gran reto que de asumirse con la responsabilidad que demanda, como ha de ser, redundará en invaluables frutos.

juez de tutela, juez constitucional, debe adelantar todo el proceso y tomar una decisión de fondo, siempre garantizando el debido proceso. En segunda instancia, la cual se activa si el fallo es impugnado dentro de los tres siguientes a la notificación, el juez competente tiene veinte días para decidir, sin perjuicio del cumplimiento del fallo cuando el derecho sea tutelado. A propósito, la celeridad no sólo se debe predicar del trámite procesal para decidir, sino del cumplimiento de la orden para la protección del derecho que son 48 horas o, según sea el caso, en un plazo razonable otorgado por el juez. De incumplirse la orden se puede incurrir en desacato²³, que trae como sanción hasta seis meses de arresto y hasta veinte salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de las consecuencias penales y disciplinarias a que haya lugar.

2.4.3 Subsidiaria

La acción de tutela no es un medio ordinario o común para la protección de los derechos fundamentales. Su interposición tiene dos presupuestos procesales, motivo por el cual se le endilga la característica de ser subsidiaria. De un lado, se puede interponer ante la carencia de otro medio judicial para la protección del derecho fundamental conculcado o amenazado, circunstancia que se presenta por una obvia razón, esto es, que el legislador, por más cobertura que pretenda, no es posible que pueda crear procedimientos para ese conjunto indeterminado de conductas humanas que conlleven a dicha consecuencia. De otro lado, aun cuando exista otro medio judicial, se puede hacer uso de este recurso de amparo para evitar un perjuicio irremediable entendido, conforme a la Corte Constitucional, de la siguiente manera: "(...) De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen."²⁴

2.4.4 Preferente

En Colombia no existen jueces especializados en materia de tutela. La competencia la tienen todos los jueces de la República, motivo por el cual deben alternar sus funciones y competencias comunes con la de juez constitucional cuando a sus despachos lleguen acciones de tutela. Por esta razón, desde el mismo canon constitucional, se dispone la preferencia en el trámite, relegando los procesos comunes. No de otra manera se pudiera evacuar el trámite procesal en diez días. La única excepción a esta regla es cuando el mismo juez tenga que resolver un habeas corpus conforme al artículo 30 de la CP.

2.4.5 Pedagógica

En la narrativa constitucional colombiana se observa con nitidez algo obvio y elemental, pero que es importante reiterarlo: antes de la CP de 1991, se vulneraban los derechos fundamentales con una impunidad asombrosa al no existir un recurso efectivo, sumario y sencillo para su protección como lo es la acción de tutela. Ahora

²³ Artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

²⁴ Sentencia T-606 de 2015, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

que existe, y luego de 30 años de entrada en vigor, luego de tres décadas, se debería constatar en la misma línea narrativa que su interposición debió minimizarse con el paso del tiempo por efecto de una pedagogía con énfasis en el respeto por los derechos fundamentales constitucionales, aplicando de manera enérgica el artículo 41 de la CP (pedagogía constitucional) y el artículo 54 del Decreto 2591 de 1991, el cual norma que “En las instituciones de educación se impartirá instrucción sobre la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución”. Empero, no hay tal. Invocando como fuente la Defensoría del Pueblo, se ha llegado al extremo de interponerse una tutela cada 51 segundos y de descender a 34 segundos en momentos de mayor crisis en el país. Estamos próximos a constatar la tutela número nueve millones. La conclusión es que esta característica, tan bondadosa para la civilidad, por problemas estructurales del Estado y falta de concientización por el respeto a los derechos fundamentales, ha sido ineficaz. La pedagogía constitucional demanda un gran compromiso como reto mayor para la efectiva garantía de los derechos y libertades y, de contera, como contribución a la descongestión del aparato jurisdiccional del Estado.

3. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

3.1 Una aproximación conceptual

Con la breve contextualización sobre la acción de tutela, se allana el camino para una mejor comprensión del estado de cosas inconstitucional (ECI). Esta es una institución procesal especial oficiosa creada por la Corte Constitucional²⁵ de Colombia y tiene como propósito la protección efectiva y objetiva de un grupo población al cual, por la acción o la omisión de varias autoridades de una o varias entidades, se le vulneran o amenazan vulnerar, de manera sistemática y sostenida en el tiempo, varios derechos fundamentales. Tiene su fuente inspiradora en los dos aspectos más referenciados en las letras precedentes: la acción de tutela y los derechos fundamentales. Sin embargo, para una mejor interiorización de dicho instituto jurídico jurisprudencial, bueno es pensar de manera plural, si se quiere masiva, tanto de los sujetos afectados, como de las autoridades y de los derechos vulnerados o amenazados.

Así lo ha definido la Corte Constitucional:

“La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía.

Solo aparece cuando se ha reconocido la existencia de dos fenómenos concurrentes: de un lado del compromiso masivo y generalizado de un número

²⁵ Las competencias y funciones de la Corte Constitucional generan ciertas tensiones. Una importante reflexión al respecto la encontramos en VILA CASADO, Iván. Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo. Bogotá: Editorial Legis, 2007, p. 274.

plural de derechos fundamentales y, de otro, de la relación de éste con fallas estructurales del Estado, que tornan ineficaces las órdenes que el juez de tutela pueda emitir en forma aislada. Ambos fenómenos componen los llamados “*casos estructurales*”, frente a los cuales las medidas individuales resultan insuficientes.”²⁶

Por lo expresado, se deben observar unos componentes que le dan identidad al ECI, los que responden a dos problemas que en el ámbito ontológico nacional se han presentado, los cuales se pueden esbozar con las siguientes preguntas: ¿qué pasa cuando de manera grave, sistemática y sostenida en el tiempo se amenaza o se vulneran varios derechos fundamentales a un mismo grupo de personas por la acción u omisión de varias autoridades? y, ante estos hechos que se derivan de problemas estructurales del Estado, ¿la sola orden del juez de tutela es eficaz para la protección de los derechos fundamentales amenazados o conculcados?

Ante la primera pregunta se puede responder que cada persona tiene el derecho de interponer la acción de tutela, lo que es cierto, pero ello alimentaría una mayor congestión judicial como también puede acontecer que se profieran fallos en distinta dirección generando inseguridad jurídica y menguando el derecho a la igualdad; y, ante la segunda pregunta, la respuesta es que por tratarse de problemas estructurales en la que concurren varias autoridades y dependencias del Estado, la mera orden individual proferida por el juez constitucional para que se haga o se deje de hacer no es suficiente desde la óptica de su eficacia, razón por la cual se hace necesario que el Tribunal Constitucional conserve poderes de seguimiento a las órdenes impartidas al momento de tutelar los derechos.

3.2 Requisitos para proferir el ECI

La Corte Constitucional, como más adelante se precisa, por primera vez declaró el ECI en el año de 1997. Este, desde entonces, ha tenido una importante evolución al ser declarado en varias ocasiones. Una sentencia que marcó un hito en esta línea jurisprudencial es la T-025 de 2004 al abordar, como problema jurídico, la situación de grave vulnerabilidad de la población desplazada a consecuencia del conflicto armado interno. En esta sentencia, el Alto Tribunal fijó unos parámetros para que se pueda declarar el ECI, los que de plasman a continuación:

- “(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;
- (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;
- (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;
- (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo

²⁶ Sentencia T-762 de 2015, Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Considerando 22.

y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;

(v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.”²⁷

3.3 Efectos de la declaratoria de ECI

En principio, los fallos en virtud de la acción de tutela tienen un carácter interpartes, lo que ha mudado a una dimensión de inter pares en atención al derecho de igualdad buscando materializar el principio de prevención respecto a la vulneración de los derechos fundamentales. Con la declaratoria de ECI se pretende ir más allá, sin desconocer estos efectos. La Corte Constitucional se abroga unas competencias al proferir órdenes y hacer seguimiento, lo que no ha de confundirse con el desconocimiento del principio de separación de poderes o de frenos y contrapesos, sino que, por el contrario, ha de asumirse como un fortalecimiento, pues dicho principio está estrechamente relacionado con el principio, también constitucional, de colaboración armónica entre los órganos de las ramas del poder público y los demás órganos autónomos e independientes, según el mandato del artículo 113 de la CP. A problemas estructurales, soluciones estructurales, sería la conclusión.

Por lo anterior, bien se puede hablar de varios efectos de los fallos cuando se declara el ECI: a) efecto interpartes en la medida en que la Corte se pronuncia en atención a casos concretos que llegan a su conocimiento por vía de tutela y, desde luego, que las decisiones cobija tanto a accionantes como a accionados; b) tiene efectos inter pares al repercutir en quienes integran el grupo poblacional afectado por la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos fundamentales, así no sean partes; c) no termina con las órdenes para la protección de los derechos, debido a que la Corte hace seguimiento por medio de salas de seguimiento; d) la Corte da órdenes precisas, concretas y claras para la protección efectiva de los derechos; e) profiere autos de seguimiento en el que involucra a las autoridades y entidades cobijadas por la sentencia, incluyendo las de inspección y vigilancia, para constatar y asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas; f) celebra audiencias públicas con los más diversos actores, dando plena aplicación al principio de publicidad y transparencia, lo que produce un efecto político y social; g) influye de manera directa o indirecta en la definición de políticas públicas y demás decisiones que ha de tomar el Estado para la efectiva garantía de los derechos conculcados o amenazados en el asunto objeto de declaratoria de ECI.

4. SENTENCIAS PROFERIDAS EN VIRTUD DEL ECI

| 4.1 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|----------------|-------------------------|--|
| SU-559 de 1997 | Eduardo Cifuentes Muñoz | Varios docentes interpusieron tutela contra los alcaldes municipales de María la Baja y Zambrano del departamento de Bolívar por la no afiliación al Fondo de Prestación Social del Magisterio, no |

²⁷ Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

| | | |
|--|--|--|
| | | obstante que le estaban descontando 5 % del salario. |
|--|--|--|

Comentarios:

Los docentes alegaron que por la omisión en la afiliación se le vulneraban los derechos a la vida, salud, seguridad social, igualdad y trabajo.

La Corte Constitucional constató que era un problema estructural que estaba afectando a un número considerable de educadores en los departamentos, distritos y municipios de todo el país, no sólo a los accionantes, razón por la cual declaró el ECI, utilizando por primera vez esta figura.

| 4.2 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|----------------------|------------------------------|--|
| T-068 de 1998 | Alejandro Martínez Caballero | Se acumularon cinco expedientes de igual número de ciudadanos que interpusieron tutela contra la Caja de Previsión Social, Subdirección de Prestaciones económicas, por vulnerar el derecho de petición. |

Comentarios:

Las peticiones se efectuaron en relación con reliquidaciones, reconocimiento y pago de pensión de jubilación.

La Corte constató que durante los años 1995, 1996 y 1997, se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela contra la Caja de Previsión Social (16 % del total presentadas en el país). Así las cosas, la Corte concluye que el derecho de petición no sólo se le estaba quebrantando a los accionantes sino a un número significativo de ciudadanos con lo cual era evidente la presencia de un problema estructural. Además, se involucró la acción de tutela para exigir el mandato legal de respuesta. Por estos motivos la Corte declaró el ECI.

| 4.3 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|----------------------|---------------------------|--|
| SU-153 de 1998 | Eduardo Cifuentes Muñoz | Se acumularon dos expedientes de acciones de tutela interpuestas por personas privadas de la libertad en la Cárcel Modelo de Bogotá y en la Cárcel Distrital de Bellavista de Medellín contra el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) por el grave hacinamiento generando vulneración a los derechos humanos de los internos. |

Comentarios:

La Corte Constitucional ordenó diligencia de inspección judicial a las dos cárceles mediante las cuales se pudo constatar “las condiciones absolutamente inhumanas, indignas de una persona humana, cualquiera sea su condición personal”., según se lee en la Sentencia. Se confirma, dice la Corte, lo que venían advirtiendo varios órganos estatales sobre el hacinamiento desbordado en las cárceles colombianas vulnerando múltiples derechos fundamentales y, en

consecuencia, fomentando violencia, corrupción, extorsión y enfermedades, entre otros efectos negativos.

Además de las inspecciones, la Corte constató por medio de informes que el hacinamiento era un problema generalizado en los centros de reclusión del país.

De esta manera, el Alto Tribunal comprobó que era un problema estructural, motivo por el cual declaró el ECI, dando órdenes precisas a las autoridades para dar soluciones efectivas que permitieran materializar condiciones de vida dignas a dicha población.

| 4.4 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|-------------------|------------------------------------|--|
| SU-250 de 1998 | Alejandro Martínez Caballero | Tutela interpuesta por una ciudadana, quien había sido nombrada notaria de manera interina en la ciudad de Medellín, contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho, al ser desvinculada. |

Comentarios:

En el acto administrativo de nombramiento como notaria, expresamente se decía *que mientras se provee el cargo en propiedad mediante concurso*. Sin embargo, la accionante fue desvinculada sin motivación alguna y en su reemplazo se nombró un notario también en interinidad. Invoca la vulneración de los derechos a la igualdad, trabajo y debido proceso.

La Corte, luego de hacer un análisis sobre el carácter subsidiario de la tutela y la necesidad de motivar los actos administrativos, entre otros aspectos, tutela los derechos de la accionante.

Además de lo anterior, la Corte deduce un problema estructural al constatar que no se había cumplido con el inciso 2º del artículo 131 de la CP que prescribe: *El nombramiento de los notarios en propiedad se hará por concurso*. Con base en ello, el Tribunal Constitucional declara el ECI y ordena llevar a cabo el concurso para notarios en un lapso de 6 meses.

| 4.5 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|------------------|-----------------------|---|
| T-289 de 1998 | Fabio Morón Díaz | Una ciudadana interpone acción de tutela contra el alcalde del municipio de Ciénaga del departamento del Magdalena, por el no pago de salarios y prestaciones sociales durante los meses de mayo-diciembre de 1997. |

Comentarios:

La accionante invocó como derecho vulnerado, el derecho a la vida. Se amparó su derecho desde la perspectiva del derecho al mínimo vital.

No obstante lo anterior, la Corte verificó que el atraso en el pago de los salarios y prestaciones sociales por parte del municipio de Ciénaga era sistemático y repetitivo. Existían más de 200 procesos ejecutivos en contra del Municipio y

varias acciones de tutela. De esta comprobación, la Corte infiere un problema estructural que la lleva a declarar el ECI. En consecuencia, ordena al Concejo Municipal tomar las previsiones presupuestales necesarias para el cabal cumplimiento de las obligaciones laborales.

El Alto Tribunal reflexiona sobre el carácter subsidiario de la tutela y el principio de colaboración armónica para evitar vulneración masiva de los derechos fundamentales.

| 4.6 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|------------------|---------------------------|--|
| T-559 de 1998 | Vladimiro Naranjo Mesa | Se acumulan cuatro expedientes de tutelas de igual número de ciudadanos interpuestas contra el departamento del Chocó por el atraso en el pago de las mesadas pensionales. |

Comentarios:

Los accionantes se definen, tal como se lee en la Sentencia, como *pobres entre los pobres*. Aducen que con el no pago oportuno de las mesadas pensionales, se le vulneran sus derechos a la vida, a la salud y al trabajo. La Corte ampara el derecho al mínimo vital.

Además del amparo solicitado, la Corte Constitucional declara el ECI al observar que se trata de un asunto sistemático y reiterativo por parte del departamento del Chocó.

El Alto Tribunal, en esta sentencia, hace una consideración relevante:

“De acuerdo con el principio de separación de funciones previsto en el artículo 113 C.P. no es tarea de los jueces instar a los demás funcionarios públicos, y menos aún a las autoridades, al cumplimiento de los deberes previstos en el ordenamiento. Sin embargo, se ha venido convirtiendo en una peligrosa costumbre la omisión por parte de la Administración Pública de sus funciones más elementales, lo que ha llevado a que los despachos judiciales resulten congestionados de negocios que sólo persiguen hacer respetar el principio de legalidad por parte de los servidores públicos (Cf. artículo 6 C.P.)”

| 4.7 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|------------------|------------------------------------|---|
| T-590 de 1998 | Alejandro Martínez Caballero | Un abogado, en representación de una persona privada de la libertad por el presunto delito de rebelión, interpone acción de tutela contra la Fiscalía Delegada ante los Jueces Regionales y el INPEC, solicitando el traslado del pabellón de alta seguridad de la cárcel La Modelo a una casa fiscal o especial, aduciendo que su vida corría peligro. |

Comentarios:

La especial circunstancia de la tutela es que la persona privada de la libertad es reconocida como defensora de los derechos humanos. Por este motivo, su abogado argumentó que se le estaban vulnerando su derecho a la vida y a la igualdad.

La Corte Constitucional, mediante diligencia de inspección judicial, constató las condiciones de reclusión del poderdante. Igualmente, comprobó su activismo como defensor de derechos humanos, razón por la cual su integridad y su vida corrían peligro, máxime por el ambiente de violencia que se vivía en aquella época.

El Tribunal Constitucional, luego de hacer un análisis sobre el derecho a la vida, su protección nacional e internacional y el deber del Estado de garantizar la integridad física y la vida de las personas privadas de la libertad, concede la tutela.

La Corte, además de conceder el amparo, encuentra un problema estructural en lo atinente a la falta de protección de los defensores de derechos humanos, razón por la cual declara el ECI y hace un llamado sobre la necesidad de fomentar la prevención a todas las autoridades para la protección de los derechos, y a los particulares a cumplir con el artículo 95/4 de la CP, esto es, "Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica".

| 4.8 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|------------------|---------------------------------------|--|
| T-607 de 1998 | José Gregorio Hernández Galindo | Un interno de la Penitenciaría Nacional de Cúcuta interpone una acción de tutela contra el INPEC al no ser atendido de manera eficiente en su salud. |

Comentarios:

La persona privada de la libertad adujo que le estaban vulnerando los derechos a la salud y a la vida. Sostuvo que llevaba cuatro meses con constantes e insoportables dolores en las manos y que no le suministraban los medicamentos.

La Corte Constitucional, luego de hacer un profuso análisis de las condiciones de salud en la que se encontraban los reclusos, toma, entre otras, dos decisiones importantes:

- a) ampara los derechos invocados por el recluso; y
- b) le ordena al INPEC que en coordinación con los ministerios de Hacienda, Salud y Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, "inicie, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para constituir o convenir un sistema de seguridad social en salud, bajo la modalidad subsidiada, que deberá estar operando plenamente en un término que no podrá exceder del 31 de marzo de 1999 y que cubija a la totalidad de los centros de reclusión del país, para detenidos y condenados."

Con la anterior decisión, que se origina en un caso individual, se ataca un problema estructural que afectaba de manera general a las personas privadas de la libertad, consecuencias propias del ECI.

| 4.9 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|------------------|------------------------|--|
| T-525 de 1999 | Carlos Gaviria Díaz | La Corte Constitucional acumula diecisiete expedientes de acciones de tutela interpuestas por un importante número de ciudadanos contra el departamento de Bolívar por mora reiterada en el pago de las mesadas pensionales a los jubilados. |

Comentarios:

Los accionantes, con razón, reclaman la protección del derecho a la vida y a la seguridad social.

La Corte no sólo ampara dichos derechos, sino que hace un llamado a los jueces que negaron su protección invocando el carácter subsidiario de la tutela cuando fácil era advertir el grado de vulnerabilidad de los accionantes al no tener siquiera para comer, vulnerando su derecho fundamental al mínimo vital.

De igual manera, al observar un problema estructural declara el ECI y le ordena a la Asamblea Departamental de Bolívar que, en coordinación con el Gobernador, tome las medidas necesarias en orden a corregir la falta de previsión presupuestal para el pago de las mesadas pensionales del departamento.

| 4.10 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|-------------------|-------------------------------|---|
| SU-090 de 2000 | Eduardo Cifuentes Muñoz | Se acumularon catorce expedientes de tutelas interpuestas por varios ciudadanos contra la Caja de Previsión Social del Magisterio, el Fondo Territorial de Pensiones y el Gobernador del departamento del Chocó, por vulneración sistemática y reiterada en el pago de pensiones. |

Comentarios:

La Corte Constitucional, luego de un minucioso análisis de la realidad económica y política del departamento del Chocó realizada con base en inspección judicial, entrevistas, informes y revisión documental, en el considerando 25 de la sentencia, expone: “De la exposición realizada acerca del no pago de las pensiones en el Chocó se pueden extraer dos conclusiones. La primera es que el departamento afronta una grave crisis económica, que le impide cumplir cabalmente con sus obligaciones. Y la segunda, que la acción de tutela, precisamente en razón de la situación fiscal que atraviesa el Chocó, no ha logrado hacer cesar plenamente la vulneración de los derechos fundamentales de los pensionados, originada en la omisión en el pago de sus mesadas.”

El Alto Tribunal llama la atención sobre la precaria situación económica del Departamento, pero también de sus posibles causas, entre las que se encuentran los bajos ingresos, el desgüeño administrativo y la ineficacia de los órganos de control departamentales, motivo por el cual ordena poner en conocimiento de los órganos de control las presuntas irregularidades por acción u omisión de las autoridades departamentales.

Es tal el problema estructural que ni siquiera la tutela tendría eficacia para la protección de los derechos de los accionantes (vida, seguridad social y mínimo vital), ni mucho menos de sus pares.

Si embargo, bajo el principio de colaboración armónica, el Tribunal Constitucional había suspendido la discusión sobre los señalados casos, esperando que el Congreso de la República expidiera una ley para afrontar los problemas de no pago de las mesadas pensionales en los entes territoriales. Efectivamente, el Congreso de la República expide la Ley 549 de 1999 con tal propósito, ordenando un anticipo. Con base en éste, la Corte ampara los derechos de los accionantes, ordenando el pago pensional dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la sentencia.

| 4.11 Sentencia | Magistrado Ponente | Origen del problema jurídico |
|----------------|-----------------------------|---|
| T-025 de 2004 | Manuel José Cepeda Espinosa | La Corte Constitucional acumuló 109 nueve expedientes por igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares de población desplazada contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA y otros. (Expediente T-653010). |

Comentarios:

Es la sentencia hito en la línea jurisprudencial sobre ECI. Se trata, sin lugar a duda, del más grave problema estructural que ha tenido Colombia, fruto de la sinrazón alimentada por la maldad, avaricia y cobardía. Como lo ha sostenido el Alto Tribunal, el desplazamiento es un problema de humanidad, es una tragedia nacional.

Por el número de personas que interpusieron las acciones de tutela (personas especialmente protegidas por la CP como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad), la cantidad de población desplazada, sus condiciones de vulnerabilidad extrema, el contenido, alcance y limitaciones de la política estatal en atención a dicha población, la pluralidad de derechos vulnerados, las entidades demandadas, las órdenes que dio la Corte Constitucional y los autos de seguimiento, entre otras consideraciones, este fallo bien se puede calificar como un ejercicio vanguardista que llevó a cabo el Tribunal Constitucional de inusitadas dimensiones digno de referente quizás único en el mundo.

Entre los múltiples derechos vulnerados de manera repetida y constante de la población desplazada, además del desarraigo que en sí mismo significa abrumadora afectación psicosocial, se pueden relacionar los siguientes: vida e integridad personal, mínimo vital, de petición, vivienda digna, salud, trabajo, familia, libertad personal, educación, igualdad, ayuda humanitaria, reubicación, restablecimiento económico, no discriminación, libertad de locomoción, derecho a escoger su lugar de domicilio, al libre desarrollo de la personalidad. En fin, se abogada por una atención integral a la población desplazada.

La Corte Constitucional, luego de constatar que el Estado viene tomando medidas para atender la población desplazada y de verificar su sistemática ineficacia, llega a la siguiente conclusión:

“6.3.1.4. En conclusión, la Corte estima que la respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada. No puede el juez de tutela solucionar cada uno de estos problemas, lo cual corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. No obstante, lo anterior no impide que al constatar la situación de vulneración de los derechos fundamentales en casos concretos, la Corte adopte correctivos encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados, como lo hará en esta sentencia, e identifique remedios para superar estas falencias estructurales que comprometen diversas entidades y órganos del Estado.”

La Corte, ante el grave problema estructural derivado de la no atención integral a la población desplazada, de manera expresa, en el primer punto de la *decisión* declara el ECI por la situación de la población desplazada. Dirige gran parte de las órdenes hacia el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, sin menoscabo de la vinculación de otras entidades nacionales, órganos de control y la comunicación a todos los entes territoriales sobre tal declaración.

| 4.12 Sentencia | Magistrada Ponente | Origen del problema jurídico |
|---------------------|-----------------------------|---|
| T-388 de 2013 | María Victoria Calle Correa | La corte acumula nueve expedientes de acciones de tutela interpuestas por un número considerable de reclusos contra el Instituto Carcelario y Penitenciario de Cúcuta, la Cárcel La Tramacúa de Valledupar, la Cárcel Modelo de Bogotá, la Cárcel Nacional Bellavista de Medellín, la Cárcel San Isidro de Popayán y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Barrancabermeja (presentada por el Defensor del Pueblo Regional), por vulneración constante y sistemática de varios derechos fundamentales. |
| Comentarios: | | |

Sigue el problema estructural de hacinamiento desbordado que trae consigo varias problemáticas como violencia, corrupción, extorsión y la vulneración de manera masiva y generalizada de múltiples derechos fundamentales.

En términos generales, las personas privadas de la libertad que interpusieron las acciones de tutela alegan la violación de varios derechos fundamentales: dignidad humana, vida en condiciones dignas, integridad personal, salud, reintegración social, mínimo vital, núcleo familiar, intimidación, libre desarrollo de la personalidad, un ambiente sano, deporte, recreación, presunción de inocencia, libertad individual, de petición.

No obstante, advierte el Alto Tribunal, que ya había declarado el ECI mediante la sentencia T-153 de 1998 y que en virtud de las órdenes dadas a diferentes autoridades bajo el principio de colaboración armónica se tomaron importantes medidas para evitar el hacinamiento y sus negativos efectos razón por la cual se había levantado en el año de 2010, de nuevo surgen problemas estructurales derivados, entre otras causas, del hacinamiento.

Así, los centros de reclusión de nuevo se convierten en sitios donde se propician tratos crueles, inhumanos e indignos contrariando la CP y los tratados internacionales.

Ahora bien. La Corte resalta que si bien es cierto los problemas estructurales de la población privada de la libertad en Colombia deviene, en parte, del hacinamiento y deterioro de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, también existen otros factores que inciden en la negación de derechos por falta de una política pública inclusiva, pues hay sujetos de especial protección constitucional a los que se vulneran con mayor asiduidad sus derechos como a la mujeres, niños y niñas que son concebidos en reclusión y pasan sus primeros días de vida en dichos centros, indígenas, afrodescendientes, extranjeros y personas con orientaciones sexuales diversas. También existen otros problemas como la dificultad para la higiene personal, la falta de agua, de servicios básicos, lo mismo que las decisiones disciplinarias que ponen al recluso en mayor grado de vulnerabilidad del que ya viven.

De esta manera, la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad no se circunscribe per se a la construcción de más cárceles sino a una verdadera y eficaz política pública penitenciaria y carcelaria respetuosa de la dignidad humana que conlleve al fomento de la tolerancia en virtud del principio del pluralismo y al respeto por los derechos humanos en todos los niveles.

De esta manera, con base en amplias consideraciones, el Tribunal Constitucional de nuevo declara el ECI en la búsqueda de mayor eficacia en las medidas por parte de las autoridades competentes y, lo más importante, haciendo énfasis en la construcción de una política pública penitenciaria y carcelaria que garantice la dignidad humana, integralmente hablando, de la población privada de la libertad.

| | | |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 4.13 Sentencia | Magistrada Ponente | Origen del problema jurídico |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|

| | | |
|---|-----------------------------|---|
| T-762 de 2015 | Gloria Stella Ortiz Delgado | Se acumularon 18 expedientes de acciones de tutela interpuestas por personas privadas de la libertad o Defensores del Pueblo contra establecimientos penitenciarios y carcelarios, el INPEC y otras entidades. Los accionantes están ubicados en diferentes lugares de la geografía nacional: Barrancabermeja, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Caldas, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palermo, Florencia, Apartadó, Sincelejo, Caldas, Villavicencio. |
| <p>Comentarios:</p> <p>Se sigue con unas fallas de carácter estructural en el sistema penitenciario y carcelario del país, derivado principalmente por el hacinamiento abonado por el endurecimiento punitivo y el uso excesivo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.</p> <p>El problema es sintomático y generalizado en todo el país, no obstante los ECI declarados mediante las sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013.</p> <p>La Corte así lo sintetiza en la Sentencia “3. De manera general todas las acciones de tutela denuncian la violación sistemática de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en el país. El principal reclamo se relaciona con las condiciones de reclusión que se ofrecen en las cárceles, descritas por los inconformes como “inhumanas”, “tortuosas” y “violatorias de la dignidad humana.”</p> <p>El Alto Tribunal realiza un profuso estudio sobre los problemas estructurales en la materia que fomentan el hacinamiento y alejan a las personas privadas de la libertad de sus más elementales derechos. Hace énfasis en varios aspectos: la desarticulación de la política criminal y el ECI; la subordinación de la política criminal a la política de seguridad; la política criminal es inestable, inconsistente, volátil y reactiva en tanto que existe debilidad institucional; es poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional.</p> <p>Entonces, llama la atención en cuanto que la política criminal debe tener un carácter preventivo, debe primar la libertad, el derecho penal debe ser la última ratio, debe cumplir una función preventiva y de resocialización y, lo más importante, debe cumplir con unos estándares mínimos de protección de los derechos humanos de los reclusos.</p> <p>La Corte Constitucional, al constatar de nuevo el hacinamiento; la vulneración masiva de los derechos fundamentales en los centros de privación de la libertad; las precarias condiciones de salud, salubridad e higiene; la falta de privacidad en las visitas conyugales; la vulneración sistemática y reiterativa de la dignidad humana, de nuevo declara el ECI, emite órdenes, vincula a los órganos de control e implementa un riguroso seguimiento.</p> <p>Llama la atención el siguiente apartado de la <i>decisión</i>:</p> | | |

“TERCERO: DECLARAR que la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena.”

| 4.14 Sentencia | Magistrada Ponente | Origen del problema jurídico |
|----------------|-----------------------|---|
| T-302 de 2017 | Aguiles Arrieta Gómez | <p>Esta acción de tutela fue interpuesta, en su condición de agente oficioso, por el abogado Elson Rafael Rodríguez Beltrán, en defensa de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de la comunidad étnica Wayúu ubicada en el departamento de la Guajira.</p> <p>Entidades accionadas: la Presidencia de la República, los Ministerios de Salud y Protección Social, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Superintendencia Nacional de Salud, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres, el departamento de la Guajira y los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao.</p> |

Comentarios:

No es fácil comprender el contraste que se vive en Colombia en relación con los niños, niñas y adolescentes. Tenemos el mejor artículo constitucional (44 de la CP) del mundo para la protección de sus derechos fundamentales, abundantes aguas y tierras fértiles, dotaciones naturales acaso envidiables, pero no obstante toda nuestra riqueza, se tienen nefastas noticias de muertes de menores de edad asociadas a la desnutrición.

Menos mal existen profesionales del derecho con verdadera sensibilidad social como el abogado Rodríguez, y funcionarios del Estado que ha interiorizado la fórmula de Estado social de derecho, como los jueces y magistrados de tribunales y altas cortes, entre otros.

Esta sentencia es de un componente humano inobjetable. En ella se lee el reflejo de la angustia por el desbordado grado de vulnerabilidad en la que viven los niños y niñas de la comunidad indígena Wayúu.

La Corte Constitucional para proferir este fallo de tutela, de manera diligente, llevó a cabo doce diligencias de inspección judicial al departamento de la Guajira mediante los cuales pudo constatar que los menores de edad de la comunidad Wayúu no tenían satisfechas sus necesidades más básicas. Se le estaban vulnerando sus derechos a la vida, salud, agua, alimentación, participación

étnica, con una obvia interrelación entre ellos produciendo una especie de efecto dominó.

También pudo comprobar que se venían realizando algunos esfuerzos por parte de autoridades en los diferentes niveles territoriales pero que a todas luces no eran suficientes, a tal punto que hasta la Comisión Interamericana de Derecho Humanos hubo de ocuparse del asunto.

En fin, el Tribunal Constitucional halló tal nivel de problemas estructurales que la condujo, sin dubitación alguna, a declarar el ECI. Y, según se puede ver en el vídeo de conmemoración de los 30 años de la Corte Constitucional, es uno de los ECI que, por fortuna, ha tenido mayor eficacia.

| 4.15 Sentencia | Magistrada Ponente | Origen del problema jurídico |
|----------------|----------------------------|--|
| SU-020 de 2022 | Cristina Pardo Schlesinger | La Corte Constitucional acumuló cuatro expedientes de acciones de tutela interpuestas por varias personas que suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Estado Colombiano y la guerrilla de las FARC, que actualmente se hallan en proceso de reincorporación, contra la Presidencia de la República, el Ministerio del interior, la Unidad Nacional de Protección, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. |

Comentarios:

El proceso de paz con las FARC-EP, ahora partido político Comunes, ha sido muy complejo, con esfuerzos institucionales, críticas, avances y retrocesos, pero que en definitiva ha significado un paso adelante hacia la paz, supremo valor que contempla el preámbulo de la CP y que tanto se añora y se necesita.

Su implementación ha estado llena de obstáculos multicausales con algunos efectos negativos, entre los que se cuenta, como el más trágico, los atentados contra la vida y la integridad personal de excombatientes. Se ha vulnerado el derecho a la vida y a la integridad personal de quienes están en proceso de reincorporación a la vida civil buscando un nuevo proyecto de vida. En la sentencia se lee que desde el 1º de diciembre de 2016 al 25 de abril de 2021 fueron asesinados 299 excombatientes, con una coincidencia adicional: algunos de ellos eran líderes comunitarios y sociales y defensores de derechos humanos. Igualmente, en el considerando 8.2.28 de la sentencia, se precisa que contra personas reincorporadas, defensores/as de derechos humanos y líderes sociales, de 2017 a marzo de 2021, se cometieron 640 homicidios.

Es el tema central de la sentencia T-020 de 2022, de la cual se ponen de presente los siguientes puntos.

En primer lugar, llama la atención que siendo el ECI una institución con carácter oficiosa, los accionantes solicitaron que el juez constitucional declarara “la existencia de un ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL frente a la situación de derechos y seguridad de la población firmante del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como consecuencia de su precaria implementación.” Los accionantes sostienen que no se ha cumplido de buena fe el Acuerdo Final de Paz.

En segundo lugar, que la Corte Constitucional llevó a cabo un análisis pormenorizado de cada una de las entidades responsables encargadas de dar cumplimiento al Punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, concluyendo que no obstante los esfuerzos, no han sido eficaces, ante todo por no aplicar debidamente el principio de coordinación, y actuar más en sentido reactivo e individual, que no preventivo, colectivo e integral, como aconseja la complejidad en un contexto de posconflicto.

En tercer lugar, entre todas las consideraciones que la Corte hace, resalta la importancia de garantizar la reincorporación a la vida civil de los firmantes de la paz, como piedra angular para alcanzar una confianza institucional y, por supuesto, el fin último cual es lograr una paz estable y duradera. Se lee en la sentencia:

“7.5.10. Además de promover la reconciliación, generar espacios para facilitar la convivencia, al igual que la reconstrucción del tejido social, la reincorporación contribuye a cumplir con la consolidación de la paz, en el sentido en que permite hacer claridad sobre la fragilidad de los escenarios y la necesidad de incluir una mirada territorial y local –con enfoque diferencial, étnico y de género-, que construya desde las necesidades propias de quienes están comprometidos/as con la vuelta a la vida civil y les brinde oportunidades de participar activamente en la configuración de los espacios decisivos para el desarrollo de sus proyectos vitales.”

En cuarto lugar, y en consecuencia, el Alto Tribunal protege los derechos de los accionantes a la vida, integridad personal, seguridad y paz.

Y, por último, dándole la razón a los accionantes, en el punto Séptimo de la *decisión* declara “el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.”

Corolario de lo anterior, profiere varias órdenes para su materialización y vincula, como se procede con esta figura, a los órganos de control y crea una Sala de Seguimiento.

5. CONCLUSIONES

En primer lugar, resaltar que lo mejor que le pudo haber pasado a la Nación colombiana fue haberse dado la oportunidad de repensar su Constitución, creando una Carta Política realmente progresista en varias dimensiones, entre ellas, los

derechos constitucionales fundamentales y su especial protección, lo que ha beneficiado a millones de connacionales al permitirles un acceso efectivo a la administración de justicia.

En segundo lugar, que tanto la acción de tutela como el juez de tutela (juez constitucional), se han convertido en propicios canales para que la Constitución viva en la cotidianidad social. Una Constitución viviente, es una auténtica Constitución.

En tercer lugar, que son innegables las bondades de la acción de tutela para la positiva garantía de los derechos y libertades, pero que Colombia ha tenido y tiene unas fallas estructurales que la han desbordado en su visión original como medio eficaz para la protección individual de los derechos fundamentales.

En cuarto lugar, en respuesta a lo antes dicho, la Corte Constitucional de Colombia ha procurado, como un juez "Hércules", ir más allá del mero amparo constitucional individual cuando ha detectado fallas o problemas estructurales, en todo caso respetando la separación de poderes pero llevando a la praxis el principio de la colaboración armónica, declarando en varias ocasiones el ECI, dando órdenes, en plural, pero lo más relevante, haciendo seguimiento, generando un profundo impacto jurídico, político y social, influyendo en la construcción o reconstrucción de políticas públicas en procura de la materialización de los fines esenciales del Estado.

En quinto lugar, que de no haber sido por la creación del ECI, la interposición de la acción de tutela se hubiese elevado exponencialmente trayendo como efecto inmediato una mayor congestión del aparato jurisdiccional del Estado. El sólo pensar en la población desplazada, se estaría hablando de millones de tutelas adicionales.

Por último, que la acción de tutela no es la culpable de la congestión en la justicia que inhibe una pronta y cumplida administración de justicia. Las causas de la abundante interposición de esta acción son otras: problemas estructurales y carencia de una verdadera pedagogía que cimiente el respeto por los derechos fundamentales, la importancia de interiorizar los alcances del Estado social de derecho y genere una cultura política como acicate de la democracia.

6. BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN, Camilo. Revocatoria del Congreso en 1991. Revista Credencial Historia No. 162. Biblioteca Virtual del Banco de la República. En línea: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-162/revocatoria-del-congreso-en-1991>. Consultado el 02 de junio de 2022.

MANILI, Pablo Luis. Bloque de Constitucionalidad. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2005.

PARRA GUZMÁN, Mario y VELANDIA CANOSA, Eduardo. Tutela Jurisdiccional de los derechos fundamentales. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2000, p. 87.

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Editorial Temis, 1997, p. 285.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel F., Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Editorial Temis, Sexta Edición, 2000, p. 332.

REY CANTOR, Ernesto. El Derecho Procesal Constitucional. Un nuevo concepto. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2010, p. 73.

TOLOSA VILLABONA, Luis Armando. La jurisprudencia como medio para la protección de los derechos fundamentales. Bogotá: Universidad Libre. Primera Edición, 2022.

VILA CASADO, Iván. Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo. Bogotá: Editorial Legis, 2007, p. 274.